

监督管理

中美食品标签管理体系浅析

董新昕¹ 杨月欣² 王 强³

(1. 国家质检总局标准法规研究中心,北京 100088; 2 中国疾病预防控制中心营养与食品安全所,北京 100050; 3 中国农业科学院农产品加工研究所,北京 100094)

摘 要:目的 对比分析中美两国的食品标签管理体系。方法 概述中美两国食品标签管理情况,采用对照法分析两国食品标签管理体系的差异。结果 中美两国对食品标签管理都十分重视,但是在管理机制、管理规定和管理理念方面存在差异。结论 可以从美国食品标签管理体系建设情况中得到启示,不断完善我国的食品标签管理体系建设。

关键词:食品标签;管理;体系

中图分类号: R15; TS896 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-8456 (2010) 01-0053-04

Analysis on the Food Labeling Administration Systems of USA and China

DONG Xin-xin, YANG Yue-xin, WANG Qiang

(Standard and Regulation Research Center of the General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine, Beijing 100088, China)

Abstract: Objective To compare and analyze the food labeling administration systems of China with that of USA. **Method** Review the food labeling administration systems of China and USA, and analyze their differences by taking a contrast method. **Results** Both China and USA paid a great deal of attention to food labeling administration, but some differences in management mechanism, administration rules and ideas between these two countries were existed. **Conclusion** Inspirations might be available from the construction of US food labeling administration system, which might continuously improve the system of China.

Key words: Food labeling; Management; System

食品标签作为记录食品综合信息的载体,是食品内在信息最直观的体现,食品标签管理也是许多国家重要的食品安全管理方式之一。为了保护消费者健康、规范进出口食品贸易以及保护本国食品市场等多种目的,许多国家纷纷制定了各种食品标签管理的规章制度,食品标签技术贸易壁垒日渐形成,并成为人们关注的一个研究领域。美国拥有世界公认的要求较为严格、管理较为完善的食品标签管理体系,美国的食品标签管理机构职责分明,新法规的研究和制定均处于世界领先地位^[1-3]。对比分析中美两国食品标签管理体系,对我国的食品标签管理体系建设有一定帮助。

1 美国食品标签管理体系

1.1 美国食品标签管理机构

收稿日期: 2009-05-11

作者简介:董新昕 女 博士 工程师 研究方向为农产品加工全
程质量控制 Email: dongxx@aqsiq.gov.cn

通信作者:杨月欣 女 研究员

美国按照食品类别对食品标签进行分工监管,监管涉及多个政府部门,各州与地方政府负责其司法管辖区域内的所有食品^[4]。美国涉及食品标签的管理部门包括卫生和人类服务部(Department of Health and Human Services, DHHS)的食品药品管理局(Food and Drug Administration, FDA),美国农业部(U. S. Department of Agriculture, USDA)的食品安全检验局(Food Safety and Inspection Services, FSIS),财政部(Department of the Treasury)的烟酒税收贸易局(Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau, TTB)。

根据职责分工,食品药品监督管理局负责除肉类和禽类以外的在美国境内销售的国产或进口食品(包括带壳蛋类)、瓶装水和酒精含量小于7%的葡萄酒饮料的安全、卫生和准确标识。食品安全检验局负责肉类、禽类和蛋类产品的安全、卫生和准确标识。烟酒税收贸易局负责向厂家收取酒类、烟类、火器以及弹药的产业税,确保这些产品的标签、广告与营销符合法律规范,并以保护消费者与国家税收的方式实施法规管理,厂家督促自觉遵循法规。

1.2 美国食品标签管理规定

《联邦食品药品和化妆品法》(Federal Food, Drug, and Cosmetic Act)是美国一部基本的食品药品化妆品安全管理法规,它在伪劣食品、假冒食品、膳食补充剂标签豁免、公开声称、婴儿配方粉要求和新膳食成分等多个章节对食品标签作出了相关规定。《合理包装和标签法》(Fair Packaging and Labeling Act)于1966年由卫生和人类服务部、联邦贸易委员会(Federal Trade Commission)联合发布,该法案对标签内容的标示位置和格式、含量声称的内容、净含量附加声明制定了具体规定。《1990年营养标签和教育法》(Nutrition Labeling and Education Act of 1990)于1990年10月26日由国会审议通过,该法规包括强制性和自愿性营养声称规则、营养标签格式、营养声称等多方面营养标签规定。《1994年膳食补充剂健康和教育法》(Dietary Supplement Health and Education Act of 1994)则对膳食补充剂声称、营养支持声明、膳食补充剂配料标注和营养信息标注等多方面标签内容作出规定。《2004年食品过敏原标签和消费者保护法》(Food Allergen Labeling and Consumer Protection Act of 2004)则是美国关于食品过敏原标签的一部基本法规,该法规于2006年1月1日起实施。

此外,《联邦肉类检验法》(Federal Meat Inspection Act)、《禽类产品检验法》(Poultry Products Inspection Act)和《蛋类产品检验法》(Egg Products Inspection Act)分别对这3类产品的标签标示作了规定。《葡萄酒、蒸馏酒及麦芽酒精饮料主要食品过敏原标签》(Major Food Allergen Labeling for Wines, Distilled Spirits, and Malt Beverages)对法规涉及的3类产品制定了自愿标注过敏原标签的有关规定^[5]。

以上法规宗旨或内容都被收录在《联邦法典》第21章第101节(CFR 21.101)“食品标签”部分中,可以说它是上述食品标签法规的实施细则。我国输美食品企业在制作食品标签时都应掌握美国的这部分规则,这对制作出合格的输美食品标签具有十分重要的参考价值。

1.3 美国FDA食品标签检验制度

关于食品标签检验,美国FDA对进口食品实行“自动扣留”制度,这是美国食品药品监督管理局(FDA)对进口食品实施管理的一项主要措施。即如果多个样品经检验不合格,尽管这种不合格未存在对人体健康的明显危害,也会被FDA“自动扣留”。食品标签检验就属于这种情况。被FDA宣布为“自动扣留”的货物运抵美国口岸时,必须经美国当地FDA

认可的检测机构检验合格并经FDA驻当地分支机构审核认可后,海关才准予放行^[6]。

2 中国食品标签管理体系

2.1 中国食品标签管理机构

我国的食物安全管理采取“分段管理为主,品种管理为辅”的行政管理体制^[7],食品标签管理属于食物安全管理的一个范畴,自然遵从于该体制,由多个行政机构共同管理。目前,工商部门负责国内市售食品标签的抽查,质检系统负责进出口食品标签的检验,卫生部负责食品营养标签的管理,食品药品监督管理局负责保健食品标签的审批。

2.2 中国食品标签管理规定

与美国相比,我国的食物标签管理体系建设起步较晚,我国对于食品标签的规范化管理起始于20世纪80年代。就我国食品标签规范性文件的性质而言,可分为这样几个层级:国家法规、部门规章、国家强制性标准和国家推荐性标准。

1982年,为了规范食品标签,正确指导食品消费,保护消费者身体健康,引导食品生产和销售业的健康发展,全国人大颁布了《中华人民共和国食品卫生法(试行)》,这是我国第一部对食品标签作出明确详尽规定的法律。由此我国展开了一系列食品标签法制化监督管理工作。1995年10月,第八届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过了《中华人民共和国食品卫生法》,自公布之日起,《中华人民共和国食品卫生法(试行)》废止。2009年2月28日,《中华人民共和国食品安全法》在第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上获得了高票通过。这部长达十章104条的法律对食品的标签作出了严格的限定,共有18处提到了食品标签问题。《中华人民共和国食品安全法》已于2009年6月1日起施行,1995年10月制定的《中华人民共和国食品卫生法》同时废止。此外,《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国产品质量法》和《中华人民共和国反不正当竞争法》都对食品标签作出了明确规定。

在实施以上食品标签相关法规的基础上,我国有关职能部门还制定了一些部门规章,进一步规范食品标签管理。1993年3月,卫生部为加强食品添加剂卫生管理,防止食品污染,保护消费者身体健康,制定了《食品添加剂卫生管理办法》。该《食品添加剂卫生管理办法》将标签作为生产企业申请生产或者使用食品添加剂新品种、申请食品添加剂卫生许可证的必需材料。2002年3月,卫生部对此进行了修订。1996年3月,卫生部为加强保健食品的

监督管理,保证保健食品质量,颁布了《保健食品管理办法》,其中对保健食品标签作出明确规定。2007年12月,卫生部又印发了《食品营养标签管理规范》,以指导和规范食品营养标签的标示,引导消费者合理选择食品,促进膳食营养平衡,保护消费者知情权和身体健康。2007年5月,食品药品监督管理局发布了《保健食品注册管理办法(试行)》,以规范保健食品的命名,确保保健食品名称的科学准确。2007年8月,国家质检总局发布了《食品标识管理规定》,以加强对食品标识的监督管理,规范食品标识的标注,防止质量欺诈,保护企业和消费者合法权益。这些部门规章成为食品标签相关法规的有效补充,推动了我国食品标签规范化管理的进程。

为了更好地规范食品标签管理,我国还相继制订了一系列国家标准。1987年,我国首次颁布了一部强制实施的国家标准《食品标签通用标准》(GB 7718—1987)。该标准后来历经1994年和2004年2次修订,现行版本为《预包装食品标签通则》(GB 7718—2004)。1992年,在实施通用标准的基础上,我国又针对特殊膳食用食品制定了《特殊营养食品标签》(GB 13432—1992),2004年经修订被替代为《预包装特殊膳食用食品标签通则》(GB 13432—2004)。1989年,我国对酒精含量为0.5%~65.0%的酒精饮料制定了《饮料酒标签标准》(GB 10344—1989),2004年该标准被修订为《预包装饮料酒标签通则》(GB 10344—2004)。这3部标准是我国制定的食品标签方面的独立标准。此外,我国部分食品企业在制作标签时还需参考其他标准,如《保健(功能)食品通用标准》(GB 16740—1997)、《婴幼儿配方粉及婴幼儿补充谷粉通用技术条件》(GB 10767—1997)、《食品添加剂使用卫生标准》(GB 2760—2007)及其后续增补修订条款等。

在实施以上强制性规定的基础上,我国还制定了一些与食品标签相关的推荐性标准,如《白酒检验规则和标志、包装、运输、贮存》(GB/T 10346—2006)。这些推荐性标准从行业规范的角度对产品提出了更高要求,对食品标签也作出了明确的规定,供企业自愿选择标注。

2.3 中国食品标签检验制度

我国对进出口食品标签实施检验制度,即在对食品标签所标注内容的真实性进行检测的基础上,对其是否符合相关标注要求进行评定。我国加入WTO后,出口食品面临着来自欧盟等各国的技术壁垒的挑战,同时由于关税的下调,大量的进口食品、化妆品涌入国内市场,食品、化妆品安全工作任务更

加艰难、责任更加重大。我国开展的食物、化妆品标签检验制度是质检系统按照WTO的原则,利用IBT协议和国际通行做法,对进口食品、化妆品实施管理的有效措施。对于进口食品标签,审核其是否符合我国有关法律法规及标准;对于出口食品标签,按照出口国的标签要求进行审核,及时发现问题及时处理,以免出口食品因标签不合格而遭受损失。

3 中美食品标签管理体系对比分析

中美两国对食品标签管理都十分重视,由于国情不同,法规建设起步不同,两者存在一定的差异,主要表现在以下几个方面。

3.1 管理机制不同

美国是根据产品划分食品标签的监管职能,我国则是按照产品的食物链阶段划分。美国的监管模式对于同一种产品而言体现出监管连续性强的特点,无论是国内产品还是进口产品,同一行政部门可以进行链式监管,包括了每个产品流通环节。我国的管理模式则呈现出阶段性管理的特点,例如对于进口食品标签,在入境口岸由检验检疫部门负责检验,进入国内市场后则由工商部门负责抽查。

3.2 规章建制不同

美国的食品标签管理主要依据法律,而且法规体系比较清晰,法律的制修订间隔期也比较短。我国则主要靠法律和强制性国家标准来规范食品标签管理,标准修订的间隔期较长,而且关于食品标签的国家标准还不十分全面,有待进一步完善。

3.3 管理理念不同

由于美国的食品标签管理起步较早,因此它在管理理念方面比中国更成熟。一方面,美国以强大的经济实力为依托,投入大量资金开展食品标签方面的科学研究,为新规章的制定提供科学依据;另一方面,美国不断向公众普及食品标签方面的科学知识,将正面的行政管理和侧面的群众监督有效结合,从而使监管更有力度。我国目前则主要靠政府部门管理,而且在食品标签科学研究方面的投入相对较少,对食品标签知识的普及程度不够高。

4 美国食品标签管理体系建设对我国的启示

通过研究美国的食品标签管理体系,认为我国可以从以下几方面加以改善。

第一,加强政府部门之间的协作与交流。由于我国的食品标签管理涉及多个部门,并实行分段管理,因此建议各政府机构之间加强联系,对重点产品适时开展食品标签专项抽查活动,互通各部门掌握的食品标签信息,积极为完善食品标签管理体系建

设提供意见和建议。

第二,完善食品标签法规标准体系。虽然我国的食品标签管理已经取得一定成绩,但是食品标签相关法规标准还需进一步完善。例如,我国的产品类别标签标准较少,而一些产品具有其鲜明特点,在涉及食品标签具体标注时仅参考《预包装食品标签通则》和《预包装特殊膳食用食品标签通则》会无所适从,因此应积极制修订具体产品类别的标签标准。

第三,加强食品标签的教育宣传力度。美国为普及宣传食品标签知识而制定《营养标签和教育法》,我国也应重视加强群众教育,使之认识到食品标签的重要性,并起到协同监督作用。

5 结语

综上所述,中美两国对食品标签管理体系建设都十分重视,都取得了一定成效,但是两者在管理机制、管理规定和管理理念方面存在一定差异。我国可以从美国食品标签管理体系建设情况中得到启

示,完善食品标签法规标准体系,加强政府部门之间的协作与交流,加强食品标签的教育宣传力度,进一步推进我国的食品标签管理体系建设。

参考文献

- [1] 李雨田. 世界部分国家对食品标签的要求 [J]. 上海包装, 2000(4): 36-38.
- [2] 谭飞燕,姜明. 美国食品营养标签壁垒及我国对策研究 [J]. 商场现代化, 2006(31): 50-52.
- [3] 董新昕. 小标签背后的大问题——应对美国食品营养标签技术壁垒分析 [J]. WTO经济导刊, 2004(12): 85-86.
- [4] 刘先德. 美国食品安全管理机构简介 [J]. 世界农业, 2006(2): 42-44.
- [5] Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau. Major food allergen labeling for wines, distilled spirits, and malt beverages [J]. Federal Register, 2006, 71(143): 42260-42270.
- [6] 食品伙伴网. 美国 FDA“自动扣留” [EB/OL]. [2005-05-05]. <http://www.foodmate.net/zhiliang/zonghe/4928.html>
- [7] 周应恒. 现代食品安全与管理 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2008: 134.

法规文件

卫生部关于成立第一届食品安全国家标准审评委员会的通知

中央编办,发展改革委、工业和信息化部、公安部、监察部、财政部、农业部、商务部、海关总署、工商总局、质检总局,法制办、新闻办,食品药品监督管理局,各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团卫生厅(局):

根据《食品安全法》及其实施条例规定,卫生部组建了第一届食品安全国家标准审评委员会(以下简称第一届审评委员会)。第一届审评委员会委员由各部门推荐,经严格遴选产生,并向社会进行了公示。

第一届审评委员会由 350名委员和 20个单位委员组成(名单附后),主要职责:审评食品安全国家标准,提出实施食品安全国家标准的建议,对食品安全国家标准的重大问题提供咨询,承担食品安全标准其他工作。委员会下设 10个专业分委员会。

附件:第一届食品安全国家标准审评委员会委员名单(略)

二 一 年一月十九日